

## РОЗДІЛ 6

# ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОБРОВІЛЬНОЇ ВІДМОВИ ВІД СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

### LEGAL REGULATION OF VOLUNTARY ABANDONMENT FROM SPECIAL EXPLOITATION OF NATURAL RESOURCES

**Кирєєва І.В., к.ю.н., доцент кафедри  
правового забезпечення господарської діяльності  
Харківський національний університет внутрішніх справ**

Стаття присвячена дослідженню порядку правового регулювання добровільної відмови від спеціального природокористування. Проаналізовано норми природоресурсного законодавства, що регулюють добровільну відмову від права спеціального природокористування, зокрема щодо припинення відносин спеціального водокористування та надрокористування. Акцентовано увагу на тому, що необхідною умовою припинення права спеціального природокористування внаслідок волевиявлення природокористувача є додержання встановленого порядку такого волевиявлення. З'ясовано, що в основі добровільної відмови від права спеціального природокористування мають бути принципи добровільності волевиявлення, належного правового оформлення відмови від спеціального природокористування, прийняття рішення про припинення права спеціального природокористування компетентним суб'єктом, як правило, органом, який надав дозвіл на спеціальне природокористування, належний стан природних об'єктів, що повертаються до власника або уповноваженого ним суб'єкта, такі природні об'єкти мають бути придатні для подальшого їх використання за відповідним цільовим призначенням. У результаті дослідження запропонована деталізація правового регулювання порядку припинення права спеціального природокористування на рівні підзаконного нормативно-правового акта.

**Ключові слова:** природокористування, спеціальне природокористування, припинення права природокористування, добровільна відмова від природокористування, порядок добровільної відмови від права природокористування.

Стаття посвящена исследованию порядка правового регулирования добровольного отказа от специального природопользования. Проанализированы нормы природоресурсного законодательства, регулирующие добровольный отказ от права специального природопользования, в частности относительно прекращения отношений специального водопользования и недропользования. Акцентируется внимание на том, что необходимым условием прекращения права специального природопользования в результате волеизъявления природопользователя является соблюдение установленного порядка такого волеизъявления. Установлено, что в основе добровольного отказа от права специального природопользования должны быть положены принципы добровольности волеизъявления, надлежащего правового оформления отказа от специального природопользования, принятия решения о прекращении права специального природопользования компетентным субъектом, как правило, органом, который предоставил разрешение на специальное природопользование, надлежащее состояние природных объектов, возвращаемых владельцу или уполномоченному им субъекту, такие природные объекты должны быть пригодны для последующего их использования за соответствующим целевым назначением. В результате исследования предложена детализация правовой регуляции порядка прекращения права специального природопользования на уровне подзаконного нормативно-правового акта.

**Ключевые слова:** природопользование, специальное природопользование, прекращение права природопользования, добровольный отказ от природопользования, порядок добровольного отказа от права природопользования.

The article is focused on the research of the procedure of legal regulation of voluntary abandonment from special exploitation of natural resources. The author has analyzed the norms of the natural resources law regulating the voluntary abandonment from the right to special exploitation of natural resources, in particular, regarding the termination of relations of special water use and subsoil use. It has been established that the lack of unity among regulatory acts regarding the formulation of the grounds, which reflect the initiative of natural resource users, aimed at terminating the right of special use of any natural object is the characteristic for the current state of legal regulation of the termination of the right of special exploitation of natural resources. Special emphasis has been paid to the fact that the necessary condition for the termination of the right of special exploitation of natural resources as a result of the expression of will of natural resources users is the observance of the established procedure of such an expression of will. On the basis of the analysis of the natural resource law, it has been concluded that the existence of a written statement by a natural resources user as a precondition for making a decision to terminate the right of special exploitation of natural resources and consolidating the need to submit such an application may serve as a mean of protecting the rights and legitimate interests of a natural resources user, preventing their violation. However, the acceptance of the application for a voluntary abandonment from the right to use natural resources may not be identical to its satisfaction. The author has established that the basis of voluntary abandonment from the right to special exploitation of natural resources should be the principles of voluntary expression of will, proper legalization of the abandonment from special exploitation of natural resources, taking the decision to terminate the right of special exploitation of natural resources by a competent entity, as a rule, by the authority that granted the permission for special exploitation of natural resources, proper state of natural objects that are returned to the owner or an agent authorized by him, such natural objects must be suitable for their further use for the intended function. As a result of the study, the author has offered the implementation of the said principles by providing details of legal regulation of the procedure for termination of the right of special exploitation of natural resources at the level of the by-law regulatory act. The author of the research offers, among other things, to set a certain period, within which the owner or the authorized by him agency will be able to verify the submitted application for voluntary abandonment of special exploitation of natural resources and related accompanying documents, as well as to conduct a direct review and verification of the state of the natural object being in use.

**Key words:** exploitation of natural resources, special exploitation of natural resources, termination of the right to exploit natural resources, voluntary abandonment from the exploitation of natural resources, the procedure for voluntary abandonment from the the right to exploit natural resources.

Актуальність дослідження зумовлена важливістю належного правового регулювання добровільної відмови від спеціального природокористування для забезпечення інтересів як природокористувача, так і власника відповідного природного об'єкта. В основі добровільної відмови від спеціального природокористування лежить правомірна поведінка природокористувачів стосовно реалізації належних їм прав та обов'язків щодо конкретного природного об'єкта. Добровільна відмова від спеціального природокористування як підстава його припинення являє цілу низку певних юридичних фактів, послідовна реалізація яких має призвести до припинення відносин природокористування та повернення відповідного природного об'єкта власнику чи уповноваженому ним суб'єкту. Від того, як саме будуть реалізовані ці юридичні факти, залежить дотримання інтересів природокористувача щодо задоволення його волевиявлення на припинення відносин природокористування та, відповідно, мають бути задоволені й інтереси власника щодо отримання свого природного ресурсу в належному стані. Дослідження добровільної відмови від права спеціального природокористування зазвичай розглядається в правовій літературі в комплексі з іншими підставами припинення відповідного права, зокрема це питання освітлювалося в роботах вітчизняних і закордонних учених: О.С. Колбасова, А.П. Гетьмана, М.В. Шульги, Н.І. Краснова, І.А. Іконіцької та ін. Разом із тим недостатньо висвітленим залишається правове закріплення формулювання підстав добровільної відмови природокористувача, а також умов і порядку такого припинення в окремих природоресурсних нормативних актах. У статті пропонується окремий підхід до добровільної відмови від спеціального природокористування як певної сукупності юридичних фактів.

**Метою статті** є аналіз чинних правових норм, що регулюють добровільну відмову фізичних осіб-природокористувачів від спеціального природокористування, виявлення основних засад, на яких має ґрунтуватися така добровільна відмова, та певних шляхів удосконалення природоресурсного законодавства у сфері добровільної відмови від спеціального природокористування.

Для названої підстави припинення прав громадян щодо використання природних об'єктів характерним є те, що носій конкретного суб'єктивного права на природний об'єкт сам є ініціатором припинення цього права.

Правомірність волевиявлення природокористувача передбачає декілька умов. По-перше, таке волевиявлення має бути здійснено лише у випадку, коли це передбачено правовими нормами. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 31 Закону України «Про оренду землі» [1], розірвання договору оренди землі в односторонньому порядку не допускається, якщо інше не передбачено законом або цим договором. Однак сторони самі вправі визначити можливість одностороннього розірвання договору оренди землі за певних умов (п. 39 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 3 березня 2004 р. № 220 [2]). У разі ж відсутності умов для розірвання договору оренди землі або невключення сторонами положення про можливість такого розірвання за певних умов одностороннє розірвання договору оренди не є правомірним волевиявленням орендаря.

Варто відмітити відсутність єдності серед нормативно-правових актів щодо формулювання підстав, які відображають ініціативу природокористувачів, спрямовану на припинення права спеціального користування тими чи іншими природними об'єктами.

Так, у ст. 141 Земельного кодексу України [3] йдеться про добровільну відмову від права користування земельною ділянкою, у ст. 78 Лісового кодексу України [4] – про добровільну відмову від використання лісових ресурсів. Кодекс України про надра [5] містить формулювання, відповідно до якого право користування надрами припи-

няється, якщо відпала потреба в користуванні надрами (п. 1 ст. 26). На думку В.О. Чуйкова, термін «відпала потреба» законодавець уживає стосовно організацій, підприємств та установ, а термін «відмова від нього» – стосовно громадян. Однак принципової різниці між цими підставами припинення права природокористування немає, тим більше що вони названі в статтях, які визначають підстави припинення права природокористування водночас і для організацій, і для громадян [6, с. 126].

За радянської доби О.С. Колбасовим зроблено дослідження такої підстави припинення права водокористування, як відпадиння потреби у здійсненні водокористування, яка закріплена ще тогочасним законодавством і збереглася в чинному Кодексі України про надра (п. 1 ст. 26). О.С. Колбасов відмічає, що відпадиння потреби може мати місце тоді, коли, наприклад, подальше використання водного об'єкта за незалежними від водокористувача наслідками стає не вигідним, не може задовольнити потреби водокористувача [7, с. 110]. Видається, що в таких випадках (у разі відмови від надокористування чи іншого природокористування) досить умовно можна говорити про відсутність потреби у відповідному спеціальному природокористуванні; оскільки, що саме стало передумовою подання природокористувачем заяви про припинення права спеціального природокористування, якщо це не пов'язано з порушенням природокористувачем своїх обов'язків, не має впливати на припинення відповідних відносин.

Це формулювання підстави припинення надокористування «якщо відпала потреба» в такому природокористуванні, вочевидь, розкриває суб'єктивне ставлення природокористувача до об'єктивних умов діяльності з використання природного об'єкта. Змістом цього ставлення є те, що відповідний природокористувач своєю волею та на свій власний розсуд уважає, що в нього відпала потреба у здійсненні спеціального використання природного об'єкта. Але для припинення відносин природокористування необхідно, щоб це внутрішнє ставлення природокористувача до здійснюваної ним діяльності з використання відповідного природного об'єкта знайшло свій об'єктивний вияв. Це, у свою чергу, є можливим лише в разі вираження названого внутрішнього суб'єктивного в зовнішньому об'єктивному, тобто через певні активні дії – добровільну відмову від наданого конкретному суб'єктові права спеціального використання окремого природного об'єкта.

Означене знаходить своє підтвердження й в інших нормативно-правових актах, що регулюють припинення спеціального природокористування. Так, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 2 вересня 2005 р. [8] в абзаци 2 ч. 7 ст. 4-1 установлює, що дозвільний орган анулює документ дозвільного характеру в разі звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру. Водний кодекс України (п. 1 ч. 2 ст. 55) містить норму про звернення водокористувача із заявою до органу, що видав дозвіл на спеціальне водокористування, про анулювання цього дозволу. У цьому формулюванні відсутня причина такого звернення, але, вочевидь, мова йде про факт добровільної відмови від спеціального водокористування, так названа норма Водного кодексу України безпосередньо вказує на необхідний процедурний момент такої добровільної відмови.

Необхідною умовою припинення права спеціального природокористування внаслідок волевиявлення природокористувача можна назвати додержання встановленого порядку такого волевиявлення.

Ураховуючи те, що для всіх видів права природокористування (окрім орендного природокористування) спільною необхідністю припинення цього права з ініціативи природокористувача є добровільна відмова від права користування природним об'єктом, можна стверджувати

про потенційну відсутність принципової різниці між порядком припинення видів природокористування за вказаною підставою.

Першим етапом у всіх випадках має бути визначено подання письмової заяви власникові природного об'єкта або уповноваженому ним органу про добровільну відмову від права користування тим чи іншим природним об'єктом. Наявність письмової заяви природокористувача як передумови прийняття рішення про припинення права спеціального природокористування й закріплення необхідності наявності такої заяви може слугувати засобом захисту прав і законних інтересів природокористувача, що запобігає порушенню їх. Мається на увазі захист від неправомірного винесення рішення про припинення природокористування внаслідок добровільної відмови природокористувача від цього права за відсутності письмового підтвердження про добровільне волевиявлення природокористувача на припинення його суб'єктивного права природокористування.

Така заява як обов'язкові дані повинна містити таке: найменування власника або назву органу (що представляє власника), до якого подається заява; найменування особи, що подає відповідну заяву; чітке волевиявлення щодо добровільної відмови від права природокористування та в разі можливості причини такої відмови; реквізити документів, які підтверджують право природокористування заявника із зазначенням дати виникнення в особи відповідного права; зазначення даних щодо місцезнаходження відповідного природного об'єкта (наприклад, водного об'єкта), цілі його використання й інших даних, що характеризують відповідне спеціальне природокористування конкретним природним об'єктом; дату й підпис природокористувача. До такої заяви повинні додаватися копії документів, що посвідчують особу заявника, і копії документів, які підтверджують право природокористування конкретним природним об'єктом, а в разі позначення причини добровільної відмови, що не повинно бути обов'язковим, документи (або їх копії), які підтверджують існування такої причини. Видається доцільною подача заяви у двох примірниках, один із яких залишається в природокористувача-заявника. Власник або уповноважений орган під час прийняття такої заяви повинен засвідчити факт її прийняття шляхом поставлення дати її прийняття й підпису на обох примірниках заяви.

Строк подання заяви про добровільну відмову від права природокористування має відігравати важливу роль у процедурі добровільної відмови від права природокористування.

Як зауважував О.С. Колбасов, коли водокористувач не належним чином виконував свої обов'язки щодо утримання водного об'єкта в належному стані, відповідний орган може не прийняти відмову від водокористування. Разом із цим зазначений орган у змозі вимагати, щоб водокористувач у визначений строк здійснив роботи з приведення водоймища в належний порядок, після чого його прохання про відмову від водокористування буде задоволено [7, с. 110]. Видається, що прийняття заяви про добровільну відмову від права природокористування не може бути тотожним її задоволенню, власник або уповноважений ним орган не повинен мати право відмовити заявникові в прийнятті цієї заяви. До того ж у правовій літературі добровільну відмову зараховують до обов'язкових (безумовних) підстав припинення права природокористування [9, с. 134].

Як підкреслюють Н.І. Краснов та І.А. Іконіцька, за безумовних підстав установлення факту тягне за собою припинення права землекористування, а за наявності умовних підстав – лише обговорення доцільності або недоцільності припинення права землекористування, а лише потім прийняття певного рішення. Тобто в першому випадку припиняюче значення юридично має не рішення того чи іншого органу, а сам факт. Рішення відповідного органу,

якщо є необхідність, лише офіційно оформлює цей факт. Що стосується другого випадку, то тут сам юридичний факт не має правоприпиняючого значення, його встановлення є підставою обов'язку відповідного органу вирішити питання про доцільність припинення права землекористування [10, с. 130–131]. Важливим є встановлення дійсності факту добровільної відмови, відсутності фактів, які б говорили про намагання природокористувача приховати факт порушення своїх обов'язків під час реалізації права природокористування.

Ураховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне встановити певний строк, протягом якого власник або уповноважений ним орган здійснить перевірку поданої заяви та інших документів, проведе безпосередній огляд і перевірку стану природного об'єкта. Можливим також є здійснення експертизи якісного стану природного об'єкта, а також проведення інших дій, спрямованих на виявлення фактичного стану природного об'єкта, який надано в користування. Такий строк, на наш погляд, не повинен перевищувати одного місяця з дня прийняття заяви про добровільну відмову від права природокористування.

У разі відсутності даних, які б свідчили про приховування природокористувачем порушень обов'язків під час здійснення природокористування, власник або уповноважений ним орган повинен задовольнити подану заяву в тому числі шляхом анулювання дозволів на здійснення відповідних видів природокористування.

Наявність даних, що свідчать про погіршення стану наданого раніше в користування природного об'єкта порівняно з тим, у якому він знаходився до його передачі природокористувачеві, внаслідок неправомірної поведінки останнього, вочевидь, має свідчити про наявність перешкод для задоволення поданої заяви щодо добровільної відмови від права природокористування до моменту відшкодування власникові заподіяної йому шкоди. Видається, що власник відповідного природного об'єкта вправі вимагати стягнення в установленому порядку як тих збитків, яких він зазнав у зв'язку з порушенням природокористувачем обов'язків, так і збитків, зумовлених витратами на перевірку якісного стану належного йому природного об'єкта під час вирішення питання про добровільну відмову від права природокористування.

Доцільним було б установлення більш детального правового регулювання порядку припинення права спеціального природокористування хоча б спочатку на рівні підзаконного нормативно-правового акта, наприклад, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок добровільної відмови від права спеціального природокористування». Правові норми запропонованого порядку в уніфікованому вигляді могли б урегулювати ті питання порядку припинення прав на природні об'єкти внаслідок добровільної відмови від них, які сьогодні відсутні в спеціальних нормативно-правових актах: Земельному кодексі України, Водному кодексі України, Законі України «Про оренду землі» тощо.

В основі добровільної відмови від права спеціального природокористування мають бути принципи добровільності волевиявлення, належного правового оформлення відмови від спеціального природокористування, прийняття рішення про припинення права спеціального природокористування компетентним суб'єктом, як правило, органом, який надав дозвіл на спеціальне природокористування, належний стан природних об'єктів, що повертаються до власника або уповноваженого ним суб'єкта, такі природні об'єкти мають бути придатні для подальшого їх використання за відповідним цільовим призначенням.

Подальшого дослідження й пошуку шляхів удосконалення потребує й примусове припинення права спеціального природокористування як унаслідок неправомірної поведінки природокористувача, так і внаслідок виникнення певних суспільних потреб чи суспільної необхідності.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 р. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46–47. Ст. 280.
2. Про затвердження Типового договору оренди землі: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 220. Урядовий кур'єр. 2004. № 50.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3. Ст. 27.
4. Лісовий кодекс України від 8 лютого 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 21. Ст. 170.
5. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 36. Ст. 340.
6. Екологічне право України: підруч. для студентів вищ. юрид. навч. закладів / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. Харків: Право, 2005. 384 с.
7. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. Москва: Наука, 1972. 228 с.
8. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 2 вересня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 48. Ст. 483.
9. Екологічне право України: підручник для студентів / за ред. В.К. Попова, А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2001. 479 с.
10. Краснов Н.И., Иконичкая И.А. Процессуальные вопросы советского земельного права. Москва: Наука, 1975. 150 с.